

ΣΤΕ 848/2018 [Παράνομη αναγνώριση αγροτικής οδού σε εκτός σχεδίου περιοχή]

Περίληψη

-Το οδικό δίκτυο ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί τοπική του υπόθεση, εφόσον συνάπτεται τόσο με το υπόλοιπο δίκτυο της χώρας, όσο και με την προστασία των γεωσυστημάτων του φυσικού χώρου, τα οποία αποτελούν στοιχείο της εθνικής φυσικής κληρονομιάς. Αποκλείονται οι αποσπασματικές και απρογραμμάτιστες πράξεις διαχείρισης του οδικού δικτύου, όπως η διάνοιξη, διαπλάτυνση και κατάργηση οδών βάσει εντετοπισμένων εκτιμήσεων, με γνώμονα την εξυπηρέτηση τοπικής ανάγκης χωρίς υπολογισμό των ευρύτερων επιπτώσεων που αυτές ενδέχεται να έχουν.

-Κατά την έννοια των περιοριστικών της δόμησης διατάξεων του από 24.5.1985 π.δ/τος, οι οποίες αποβλέπουν, πρωτίστως, στη διαφύλαξη του ιδιαίτερου χαρακτήρα των εκτός σχεδίου περιοχών, η κατ' εξαίρεση επιτρεπόμενη στις περιοχές αυτές δόμηση τελεί υπό την προϋπόθεση ότι πληρούται, πάντως, ο βασικός κανόνας δόμησης της εν γένει πολεοδομικής νομοθεσίας, κατά τον οποίο δομήσιμα είναι τα γήπεδα, που έχουν πρόσωπο, κοινό όριο δηλαδή, σε κοινόχρηστο χώρο νομίμως υφιστάμενο, μη προκύψαντα από ιδιωτική βούληση, διότι, άλλως, θα καθίστατο δυνατή η δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές υπό όρους ευνοϊκότερους από την ανωτέρω άποψη, ακόμη και εκείνων που ισχύουν στις εντός σχεδίου περιοχές.

-Μέχρι την ολοκλήρωση του συνολικού σχεδιασμού του οδικού δικτύου, η οποία πρέπει να λάβει χώρα εντός ευλόγου χρόνου, είναι ανεκτή η κατά περίπτωση αναγνώριση δημοτικών κλπ οδών με πράξη του κατά περίπτωση αρμόδιου οργάνου πολεοδομικού σχεδιασμού, κατά τις διακρίσεις του ν. 2831/2000 και σύμφωνα με τα κριθέντα με την απόφαση 3661/2005 Ολομ. του Δικαστηρίου. Τέλος, κατά το αυτό μεταβατικό διάστημα, ειδικές αρμοδιότητες εξακολουθούν να ασκούνται κατά τα προβλεπόμενα στις οικείες διατάξεις, όπως λ.χ. η αρμοδιότητα αναγνώρισης δημοτικής ή κοινοτικής οδού κατ' άρθρο 162 παρ. Ι του ΚΒΠΝ (1 του π.δ/τος της 24-31.5.1985), ασκούμενη με την έκδοση πράξης του, κατά τις αμέσως ανωτέρω) διακρίσεις, αρμόδιου κατά περίπτωση κρατικού οργάνου, ανάλογα με το αντικείμενο και το εύρος εφαρμογής της, καθώς και η αρμοδιότητα του άρθρου 20 του ν.δ/τος της 17.7.1923, η οποία ασκείται με πράξη του αρμόδιου Υπουργού.

-Ο Νομάρχης Αργολίδας, ως όργανο οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού (της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης), αποφάσισε την αναγνώριση αγροτικής οδού ως προϋφισταμένης του έτους 1923, δηλαδή, με σκοπό να προσδώσει στην οδό αυτή τον χαρακτήρα κοινόχρηστου δρόμου, ο οποίος θα καταστήσει δομήσιμα τα οικόπεδα που

έχουν πρόσωπο στον κοινόχρηστο αυτό χώρο. Με τα δεδομένα, όμως αυτά, ο Νομάρχης αναρμοδίως προέβη στην αναγνώριση της επίδικης οδού ως ως προϋφισταμένης του έτους 1923, διότι η σχετική αρμοδιότητα πρέπει να ασκείται με πράξη του αρμόδιου για τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό κρατικού οργάνου.

Πρόεδρος: Αθ. Ράντος

Εισηγητής: Χρ. Παπανικολάου

Βασικές Σκέψεις

2. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ζητείται η ακύρωση α) της 2719/28.6.2010 απόφασης του Νομάρχη Αργολίδας, με την οποία αναγνωρίστηκε αγροτική οδός στη θέση “Βίστα” στην εκτός σχεδίου περιοχή του Δημοτικού Διαμερίσματος Κοιλιάδας του Δήμου Κρανιδίου ως προϋφιστάμενη του έτους 1923 (τ.Α.Α.Π. 270/12.7.2010), β) της τεκμαιρόμενης σιωπηρής απόρριψης από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας Πελοποννήσου της από 18.10.2010 προσφυγής της αιτούσας κατά της ως άνω νομαρχιακής απόφασης και γ) του με αριθ. πρωτ. 41561/20704/23.12.2010 εγγράφου του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Πελοποννήσου, με το οποίο ενημερώθηκε η αιτούσα για την απόρριψη της προσφυγής της.

3. Επειδή, νομίμως, κατά το άρθρο 14 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 (Α΄ 8), η υπόθεση συζητήθηκε ενώπιον της επταμελούς συνθέσεως, στην οποία παραπέμφθηκε με την 856/2016 απόφαση του Τμήματος υπό πενταμελή σύνθεση.

4. Επειδή, το υπ΄ αριθ. 41561/20704/23.12.2010 έγγραφο του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Πελοποννήσου, με το οποίο ενημερώθηκε η αιτούσα ότι η ασκηθείσα κατά της πρώτης προσβαλλόμενης πράξης προσφυγή της έχει απορριφθεί σιωπηρώς, διότι ο Γενικός Γραμματέας δεν αποφάνθηκε επ΄ αυτής εντός της οριζόμενης από τις ισχύουσες διατάξεις προθεσμίας, στερείται, ως πληροφοριακό έγγραφο, εκτελεστού χαρακτήρα, και, συνεπώς, απαραδέκτως προσβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση.

5. Επειδή, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 12 του ν. 2218/1994 (Α΄ 90), όπως αυτή κωδικοποιήθηκε στο άρθρο 69 του Κώδικα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, (π.δ. 30/1996, Α΄ 21), σε συνδυασμό με το άρθρο 8 του ν. 3200/1955 (Α΄ 97), η εμπρόθεσμη άσκηση προσφυγής ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας κατά νομαρχιακής απόφασης διακόπτει την προθεσμία άσκησης της αιτήσεως ακυρώσεως κατά της νομαρχιακής αυτής απόφασης για εξήντα ημέρες, όσο, δηλαδή, διαρκεί η προθεσμία που παρέχεται στο Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας να αποφανθεί επί της προσφυγής. Ειδικότερα, όταν η προσφυγή υποβάλλεται στην Περιφέρεια, η προθεσμία άσκησης της αιτήσεως ακυρώσεως κατά της απορριπτικής, ρητής ή σιωπηρής, απόφασης του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας και της νομαρχιακής απόφασης αρχίζει την επομένη της συμπλήρωσης της εξηκονθήμερης ανατρεπτικής προθεσμίας, μέσα στην οποία εξαντλείται η κατά χρόνο αρμοδιότητα του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας να αποφανθεί σχετικά με την υπόθεση, εκτός αν

εκδοθεί και κοινοποιηθεί στον ενδιαφερόμενο απορριπτική απόφαση του Γενικού Γραμματέα επί της προσφυγής ή εάν ο ενδιαφερόμενος λάβει γνώση της απορριπτικής απόφασης του Γενικού Γραμματέα πριν από την πάροδο της προθεσμίας αυτής (ΣτΕ 2512/2009, 1190/2006 κ.ά.). Στη συγκεκριμένη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι η υπ' αριθ. 2719/28.6.2010 απόφαση του Νομάρχη Αργολίδας, με την οποία με την οποία αναγνωρίστηκε η επίμαχη αγροτική οδός ως προϋφιστάμενη του έτους 1923, δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, τεύχος Α.Α.Π., στις 12.7.2010. Δοθέντος ότι η προσβαλλόμενη νομαρχιακή απόφαση έχει ατομικό χαρακτήρα, η δε αιτούσα είναι άμεσα ενδιαφερόμενη, εφόσον ισχυρίζεται ότι είναι συγκύρια, συννομέας και συγκάτοχος κατά ποσοστό 105/720 εξ αδιαιρέτου της επίμαχης αγροτικής οδού, η προθεσμία προσβολής της ανωτέρω νομαρχιακής απόφασης με αίτηση ακυρώσεως δεν άρχισε από τη δημοσίευση αυτής στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (βλ. ΣτΕ 3936/2008). Εφόσον δε από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει γνώση από την αιτούσα του περιεχομένου της νομαρχιακής απόφασης σε προγενέστερο χρονικό σημείο, η προσφυγή που άσκησε η αιτούσα κατ' αυτής ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Πελοποννήσου στις 18.10.2010 ήταν εμπρόθεσμη και διέκοψε την προθεσμία άσκησης της αιτήσεως ακυρώσεως. Περαιτέρω, η κρινόμενη αίτηση ακυρώσεως ασκήθηκε την 1.2.2011, ήτοι εντός εξηκονθημέρου από τη συμπλήρωση εξήντα (60) ημερών από την κατάθεση της προσφυγής της αιτούσας στην Περιφέρεια Πελοποννήσου (17.12.2011). Συνεπώς, η αίτηση ακυρώσεως ασκείται εμπροθέσμως.

6. Επειδή, παραδεκτώς παρεμβαίνει υπέρ του κύρους των προσβαλλόμενων πράξεων ο Δήμος Ερμιονίδας, επικαλούμενος την ιδιότητα του κυρίου, νομέα και κατόχου της επίδικης οδού.

7. Επειδή, με το άρθρο 24 του Συντάγματος προστατεύεται το φυσικό περιβάλλον (παράγρ. 1) και, σε συνάφεια με την προστασία αυτή, επιτάσσεται ο ορθολογικός χωροταξικός σχεδιασμός (παράγρ. 2), ουσιώδες στοιχείο του οποίου είναι το οδικό δίκτυο, υποκείμενο, λόγω της διασυνδέσεως των επί μέρους υποσυστημάτων του και της ιεραρχήσεώς τους, σε συνολικό σχεδιασμό, βάσει των οικείων νομίμων κριτηρίων, έτσι ώστε να καθίσταται και τούτο βιώσιμο. Τούτου έπεται ότι το οδικό δίκτυο υπόκειται σε συνολικό σχεδιασμό και διαχείριση τόσο σε επίπεδο εθνικών ή επαρχιακών οδών, όσο και σε επίπεδο μονάδας τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου για δημοτικές ή κοινοτικές οδούς. Στη διαχείριση περιλαμβάνεται και ο εκσυγχρονισμός του οδικού δικτύου, δηλαδή, και η τροποποίησή του με τη διάνοιξη νέας ή την κατάργηση υπάρχουσας οδού, προκειμένου τούτο να προσαρμοσθεί προς νέες ανάγκες και απαιτήσεις. Σε κάθε περίπτωση, τα κριτήρια σχεδιασμού και διαχείρισης του οδικού δικτύου πρέπει να είναι σαφή, εξειδικευμένα και να συνδέονται προς τα υπόλοιπα στοιχεία του ευρύτερου σχεδιασμού. Εξάλλου, το οδικό δίκτυο ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί τοπική του υπόθεση, εφόσον συνάπτεται τόσο με το υπόλοιπο δίκτυο της χώρας, όσο και με την προστασία των γεωσυστημάτων του φυσικού χώρου, τα οποία αποτελούν στοιχείο της εθνικής φυσικής κληρονομιάς (ΣτΕ 2486/2007, 2487/2007 Ολομ., 878/2012, 395/2014 κ.ά.).

Εξάλλου, από τις διατάξεις των άρθρων 3 και 4 παρ. 1, 2α και 2β του ν. 1650/1986 (Α' 160), όπως αντικαταστάθηκαν με τα άρθρα 1 και 2 του ν. 3010/2002 (Α' 91) σε συνδυασμό και με τις διατάξεις των άρθρων 3, 4, 5 και 6 της κ.υ.α.

ΗΠ.15393/2332/5.8.2002 (Β' 1022) καθώς και των άρθρων 8 και 9 της κ.υ.α.

ΗΠ11014/703/Φ. 104/14.3.2003 (Β' 332) συνάγεται ότι για την πραγματοποίηση έργων οδοποιίας που αφορούν, μεταξύ άλλων, δημοτικές και κοινοτικές οδούς εκτός σχεδίων πόλεων ή ορίων οικισμών (Α/Α 11.1) καθώς και αγροτικές οδούς (Α/Α 13), τα οποία έργα κατατάσσονται στην υποκατηγορία 3 της δεύτερης (Β) κατηγορίας έργων του άρθρου 3 του ν. 1650/1986, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 3010/2002, απαιτείται, κατ' αρχήν, να τηρηθεί προηγουμένως η διαδικασία της υποβολής προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης (Π.Π.Ε.Α.) και, αναλόγως του αποτελέσματος της εκτίμησης, της έγκρισης, εν συνεχεία, περιβαλλοντικών όρων (Ε.Π.Ο.). Τούτων έπεται ότι αποκλείονται οι αποσπασματικές και απρογραμματίστες πράξεις διαχείρισης του οδικού δικτύου, όπως η διάνοιξη, διαπλάτυνση και κατάργηση οδών βάσει εντετοπισμένων εκτιμήσεων, με γνώμονα την εξυπηρέτηση τοπικής ανάγκης χωρίς υπολογισμό των ευρύτερων επιπτώσεων που αυτές ενδέχεται να έχουν (ΣτΕ 878/2012, 1128/2011, 2124/2009 κ.ά.).

8. Επειδή, περαιτέρω, από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος συνάγεται θεμελιώδης, από πλευράς δυνατότητας δόμησης, διαφοροποίηση μεταξύ των περιοχών των αναπτυσσομένων με βάση οργανωμένο πολεοδομικό σχέδιο και των εκτός σχεδίου περιοχών, οι οποίες δεν έχουν ως προορισμό, κατ' αρχήν, την δόμηση (ΣτΕ 3135/2002 Ολομ. κ.ά.). Στην πρώτη κατηγορία περιοχών, που προορίζονται προς δόμηση, αυτή επιτρέπεται με μόνη προϋπόθεση την τήρηση των ορισμών του σχεδίου πόλεως και των όρων και περιορισμών δόμησης που το συνοδεύουν. Στην δεύτερη κατηγορία περιοχών, ενόψει του ότι δεν είναι δυνατόν, από την φύση τους και την έλλειψη πολεοδομικής οργάνωσής τους, να εξασφαλισθεί η τήρηση των κατά τα ανωτέρω συνταγματικών σκοπών, η δόμηση μόνον κατ' εξαίρεση επιτρέπεται, δυνάμενη και να απαγορεύεται εν όλω ή εν μέρει ή να επιτρέπεται υπό ιδιαιτέρως αυστηρούς όρους και περιορισμούς, προσαρμοσμένους στην ιδιαίτερη φύση κάθε περιοχής. Οι όροι αυτοί δεν επιτρέπεται να είναι ευνοϊκότεροι, δηλαδή να καθιστούν ευχερέστερη τη δόμηση, σε σχέση προς τους ισχύοντες για τις εντός σχεδίου περιοχές (ΣτΕ 2136, 2137/2016 7μ., 1671/2014, 7μ., 3504/2017 7μ. κ.ά.), ούτε να οδηγούν σε εξομοίωση των εκτός σχεδίου περιοχών με εντός σχεδίου πόλεως ή ορίων οικισμών περιοχές ή στην εν τοις πράγμασι δημιουργία νέων οικισμών χωρίς εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο (ΣτΕ 2136, 2137/2016 7μ.).

9. Επειδή, εξάλλου, όπως έχει ήδη κριθεί, καθ' ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 24 παρ. 2, 43 παρ. 2 και 102 παρ. 1 του Συντάγματος (ΣτΕ 3661/2005 Ολομ.), η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας και η θέσπιση, με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα, πάσης φύσεως όρων δόμησης, δεν συνιστά ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, ούτε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές γίνονται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Η

αρμοδιότητα, όμως, εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων, προς την οποία εξομοιώνεται και η εντετοπισμένη τροποποίησή τους, θεμιτώς ανατίθεται σε άλλα διοικητικά όργανα, εκτός εάν αφορά προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, οπότε οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει, και στην περίπτωση αυτή, να διενεργούνται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

10. Επειδή, ο ν. 3155/1955 “Περί κατασκευής και συντηρήσεως οδών” (Α΄ 63) στο άρθρο 1 ορίζει ότι “Αι οδοί της χώρας διακρίνονται εις α) Εθνικάς, β) Επαρχιακάς και γ) Δημοτικάς ή Κοινοτικάς”, στα άρθρα 2 και 3 καθορίζει την έννοια και τη διαδικασία χαρακτηρισμού των εθνικών επαρχιακών οδών, ο οποίος γίνεται με την έκδοση διατάγματος, εφάπαξ εκδιδομένου για την Χώρα και για κάθε νομό (βλ. άρθρα 2 παρ. 2 και 3 παρ. 2 αντιστοίχως), στο δε άρθρο 4 ορίζει ότι: “Δημοτικάί και Κοινοτικάί οδοί είναι αι εξυπηρετούσαι τας πάσης φύσεως ανάγκας ενός Δήμου ή μιας Κοινότητας εντός των διοικητικών ορίων αυτού”. Αντίστοιχες διατάξεις περιελάμβανε το π.δ. της 25-28.11.1929 “Περί κωδικοποιήσεως των περί κατασκευής και συντηρήσεως οδών κειμένων διατάξεων (Α΄ 421), το οποίο στο άρθρο 1 όριζε ότι “Αι οδοί του Κράτους διαιρούνται εις εθνικάς, επαρχιακάς και δημοτικάς ή κοινοτικάς και αγροτικάς”, στα άρθρα 2 και 3 καθόριζε την έννοια και τη διαδικασία χαρακτηρισμού των εθνικών και επαρχιακών οδών, αντιστοίχως, ενώ στο άρθρο 4 όριζε ότι: “Δημοτικάί ή κοινοτικάί οδοί εισίν αι ενούσαι χωρία του αυτού δήμου ή κοινότητος προς άλλα ή προς χωρία ομώνων δήμων ή κοινοτήτων ή προς εθνικάς ή επαρχιακάς οδούς. 2. Αι οδοί άγουσαι από χωρίων προς κτηματικάς αυτών περιφερείας εισίν οδοί αγροτικάί”. Εξάλλου, το π.δ. της 24-31.5.1985 “Τροποποίηση των όρων και περιορισμών δόμησης των γηπέδων των κειμένων εκτός των ρυμοτομικών σχεδίων των πόλεων και εκτός των νομίμων ορίων των νομίμως υφισταμένων προ του έτους 1923 οικισμών” (Δ΄ 270), το οποίο εκδόθηκε κατ’ επίκληση διατάξεων του ν. δ/τος της 17.7.1923 και του ΓΟΚ1973 [ν.δ. 8/1973 (Α΄ 360)] και το περιεχόμενο του οποίου αποδίδεται στα άρθρα 162 και επ. του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας [Κ.Β.Π.Ν., π.δ. της 14-27.7.1999 Δ΄580], στο άρθρο 1, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 10 του ν. 3212/2003 (Α΄ 308), καθορίζει τους όρους και περιορισμούς δόμησης που ισχύουν κατά τον κανόνα (παρ. 1) και κατά παρέκκλιση (παρ. 2) για τα γήπεδα που βρίσκονται εκτός ρυμοτομικών σχεδίων και εκτός των ορίων των προ του 1923 οικισμών. Στην περίπτωση α΄ της παρ. 1 του άρθρου 1 του εν λόγω π. δ/τος, ειδικότερα, όπως η περ. α΄ αντικαταστάθηκε με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 3212/2003, τίθεται ο βασικός κανόνας ότι, προκειμένου να δομηθεί γήπεδο εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμού προϋφισταμένου του 1923, απαιτούνται ως όροι δόμησης “ελάχιστο εμβαδόν γηπέδου 4.000 τετραγωνικά μέτρα και πρόσωπο σε κοινόχρηστο δρόμο είκοσι πέντε (25) μέτρα ...”. Περαιτέρω, θεσπίζει ειδικές ρυθμίσεις για γήπεδα που έχουν πρόσωπο, μεταξύ άλλων, σε δημοτικές και κοινοτικές οδούς (παρ. 1 περ. β΄ και παρ. 2 περ. β΄ του αυτού άρθρου 1, αντιστοίχως), ορίζει δε περαιτέρω, στο τελευταίο εδάφιο της αυτής περ. β΄ της παρ. 2 του άρθρου 1, ότι “Ως Δημοτικ[ές] ή κοινοτικ[ές] οδοί για την εφαρμογή του παρόντος θεωρούνται οι οδοί που ενώνουν οικισμούς του αυτού δήμου ή κοινότητας μεταξύ

των, ή οικισμούς ομόρων δήμων ή κοινοτήτων με Διεθνείς, Εθνικές ή Επαρχιακές οδούς. Σε περίπτωση που μεταξύ των προαναφερομένων οικισμών υπάρχουν περισσότερες της μιας δημοτικ[ές] ή κοινοτικ[ές] οδοί που συνδέουν αυτούς, οι διατάξεις της παρούσης περίπτωσης έχουν εφαρμογή μόνο σε γήπεδα που έχουν πρόσωπο στην κυριότερη από τις οδούς αυτές. Η αναγνώριση των οδών αυτών σε κυριότερ[ες] ή μοναδικ[ές] γίνεται με απόφαση του οικείου Νομάρχη [ήδη, όπως έχει κριθεί, με την έκδοση προεδρικού διατάγματος: ΣΤΕ 4046/2015 7μ., 3695/2015, 1671/2014] μετά από γνώμη του Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος του νομού ..." (βλ. άρθρο 162 παρ. 1 και 2 ΚΒΠΝ). Κατά την έννοια των ανωτέρω περιοριστικών της δόμησης διατάξεων του από 24.5.1985 π. δ/τος, οι οποίες αποβλέπουν, πρωτίστως, στη διαφύλαξη του ιδιαίτερου χαρακτήρα των εκτός σχεδίου περιοχών, η κατ' εξαίρεση επιτρεπόμενη στις περιοχές αυτές δόμηση τελεί υπό την προϋπόθεση ότι πληρούται, πάντως, ο βασικός κανόνας δόμησης της εν γένει πολεοδομικής νομοθεσίας, κατά τον οποίο δομήσιμα είναι τα γήπεδα που έχουν πρόσωπο, κοινό όριο δηλαδή, σε κοινόχρηστο χώρο νομίμως υφιστάμενο, μη προκύψαντα από ιδιωτική βούληση, διότι, άλλως, θα καθίστατο δυνατή η δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές υπό όρους ευνοϊκότερους από την ανωτέρω άποψη, ακόμη και εκείνων που ισχύουν στις εντός σχεδίου περιοχές (ΣΤΕ 4046/2015 7μ., 3695/2015, 1671/2014, 3504/2010 7μ.).

11. Επειδή, εξάλλου, το άρθρο 411 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, στο οποίο κωδικοποιούνται το άρθρο 20 παρ. 1 - 4 του ν.δ. της 17.7-16.8.1923 (Α' 228) και το β.δ. της 4-16.1.1924 (Α' 8), με το οποίο τέθηκαν σε ισχύ οι διατάξεις του ως άνω άρθρου 20, ορίζονται τα εξής: "1. Δεν επιτρέπεται οποιαδήποτε μεταβίβαση της κυριότητας μέρους ή όλου του γηπέδου, στο οποίο ο ιδιοκτήτης σχημάτισε ή αναγνώρισε κοινόχρηστους χώρους που τυχόν σχηματίστηκαν χωρίς τη θέληση του (ιδιωτικές οδούς, πλατείες κ.λπ.), ή δεν τους σχημάτισε ούτε τους αναγνώρισε, αλλά επιδιώκει το σχηματισμό ή την αναγνώρισή τους με τη μεταβίβαση αυτή. Στην έννοια του σχηματισμού κοινόχρηστων χώρων περιλαμβάνεται ο περιορισμός ή η παραίτηση δικαιωμάτων στα παραπάνω γήπεδα που γίνεται με οποιονδήποτε τρόπο, με ιδιωτική πρωτοβουλία ή συμφωνία, με σκοπό τον άμεσο ή έμμεσο σχηματισμό των χώρων αυτών. Κάθε μεταβίβαση της κυριότητας που γίνεται κατά παράβαση των παραπάνω διατάξεων είναι αυτοδικαίως άκυρη. Η διάταξη αυτή περί ακυρότητας ισχύει και αν ακόμη δεν έχει γίνει σε κάποια επίσημη πράξη σαφής μνεία του σχηματισμού των παραπάνω κοινόχρηστων χώρων, αλλά εμμέσως προκύπτει από τις μεταβιβάσεις που έγιναν ότι αυτές έχουν σκοπό το σχηματισμό των χώρων αυτών και εν γένει την εφαρμογή ιδιωτικού σχεδίου ρυμοτομίας. 2. Για τα εντός των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων γήπεδα επιτρέπεται, με ορισμένες προϋποθέσεις και όρους, η παρέκκλιση από τις διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου μέχρι οποιοδήποτε βαθμό. Τα σχετικά με την παρέκκλιση και τις προϋποθέσεις και όρους αυτής κανονίζονται με π. δ/τα, που εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη του ΚΣΧΟΠ εφάπαξ για κάθε πόλη, κώμη κλπ. ή για κάθε τμήμα τους ή και για κάθε ειδική περίπτωση. 3. Οι διατάξεις της παραγράφου 1 δεν ισχύουν προκειμένου περί γηπέδων που καλλιεργούνται και

βρίσκονται εκτός των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων, στα οποία σχηματίζονται ιδιωτικές οδοί για μεταφορά των προϊόντων, εφόσον εκ των πραγμάτων προκύπτει ότι ο σχηματισμός τους έχει σκοπό μόνο τη μεταφορά αυτή και όχι την εφαρμογή ιδιωτικού σχεδίου ρυμοτομίας και τη βάσει αυτού κατάτμηση των γηπέδων σε μικρά τμήματα. Επίσης δεν ισχύουν οι διατάξεις της ίδιας παρ. 1: α) για κάθε περαιτέρω μεταβίβαση της κυριότητας γηπέδων, των οποίων έχει ήδη αυτή μεταβιβαστεί κατά παράβαση των διατάξεων της παραπάνω παραγράφου, πριν από την ημερομηνία που ορίζεται στην παρ. 5, εφόσον δεν επέρχεται αύξηση της επιφάνειας των κοινόχρηστων χώρων που σχηματίστηκαν με ιδιωτική πρωτοβουλία πριν την ημερομηνία αυτή, και β) ... 4. Ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Χωροταξία και Δημοσίων Έργων αποφαινεται ύστερα από γνώμη του ΚΣΧΟΠ για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου, αν η μεταβίβαση της κυριότητας γηπέδου έγινε με σκοπό το σχηματισμό σε αυτό κοινόχρηστων χώρων και εν γένει την εφαρμογή ιδιωτικού σχεδίου ρυμοτομίας ή για απλή μεταφορά προϊόντων, αν έχει γίνει ή όχι αύξηση της έκτασης των κοινόχρηστων αυτών χώρων και ποια είναι η θέση και η έκταση αυτών και ειδικότερα πότε υπάρχει περίπτωση εφαρμογής των εξαιρέσεων α και β της προηγούμενης παραγράφου. Σε περίπτωση ενστάσεων των ενδιαφερομένων ο Υπουργός μπορεί να αναθεωρήσει την αρχική απόφαση του μόνο μια φορά. Περίληψη των παραπάνω αποφάσεων του Υπουργού και της σχετικής γνωμοδότησης του ΚΣΧΟΠ δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. 5. Οι απαγορεύσεις του άρθρου αυτού ισχύουν από την 1.6.1924, εκτός από αυτές που αφορούν σε γήπεδα που βρίσκονται εκτός των πόλεων, κωμών κ.λπ. και εκποιούνται με βάση μη εγκεκριμένα σχέδια οικισμών, για τα οποία οι απαγορεύσεις ισχύουν από την 1.3.1924". Τέλος, το άρθρο 412 του Κ.Β.Π.Ν., το οποίο αποδίδει το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 1448/1950 (Α' 153), ορίζει ότι: "Η ακυρότητα των πράξεων μεταβίβασης ακινήτων που γίνονται κατά παράβαση των διατάξεων των άρθρων 410 και 411 είναι απόλυτη. Η ακυρότητα αυτή αίρεται αναδρομικά από την έκδοση της διοικητικής πράξης για την επέκταση του σχεδίου πόλης σύμφωνα με το άρθρο 410 ή για την έγκριση κοινόχρηστων χώρων που σχηματίστηκαν ή που αναγνωρίστηκαν ότι έχουν σχηματιστεί ή που επιδιώχτηκε να σχηματιστούν κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 411 είτε σύμφωνα με την πρόβλεψη που έγινε γι' αυτούς είτε με άλλο τρόπο (έγκριση ή επέκταση του σχεδίου στην περιοχή που βρίσκονται ή μεμονωμένη έγκριση των χώρων, εάν βρίσκονται μέσα στα πολεοδομικά σχέδια όπως έχουν, ή με διαφορετική διάταξη ή υπό όρους)". Όπως έχει κριθεί, με τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 411 του Κ.Β.Π.Ν. (άρθρο 20 του ν.δ. της 17.7-16.8.1923), οι οποίες αποσκοπούν στην εξασφάλιση του αναγκαίου κρατικού ελέγχου επί του πολεοδομικού σχεδιασμού και της δόμησης εν γένει, και, ειδικότερα, στην παρεμπόδιση της δημιουργίας ιδιωτικών σχεδίων ρυμοτομίας, απαγορεύθηκε, κατ' αρχήν, από τη θέση τους σε ισχύ και εφεξής, η καθ' οιονδήποτε τρόπο δημιουργία οδών ή άλλων κοινοχρήστων χώρων με ιδιωτική βούληση (βλ. ΣτΕ 748/2014, 1828/2008 7μ., 3180/2008, 966/2006, 2521/ 2000 7μ., 1352/1991, Π.Ε. 148/2008). Ενόψει δε της διατυπώσεως και του σκοπού τους, οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται επί περιοχών ευρισκομένων είτε εντός είτε εκτός σχεδίου (βλ. ΣτΕ 2521/2000 7μ.,

749/2014). Επιτρέπεται πάντως, κατά παρέκκλιση από την προαναφερθείσα απαγόρευση, η αναγνώριση από τη Διοίκηση, κατά τη διαδικασία της παραγράφου 4 του ανωτέρω άρθρου, κοινοχρήστων χώρων ως σχηματισθέντων από ιδιώτες προ της θέσεως σε ισχύ των εν λόγω απαγορευτικών διατάξεων διάταγμα (ΣτΕ 2521/2000 7μ., 749/2014).

12. Επειδή, όπως έχει κριθεί, ενώ οι ως άνω διατάξεις του ν. 3155/1955 και του π.δ. τη 24-31.5.1985 θεσπίζουν ειδική διαδικασία για την κήρυξη και τον καθορισμό των εθνικών και επαρχιακών οδών, δεν προβλέπουν διαδικασία “χαρακτηρισμού” οδών ως δημοτικών ή κοινοτικών (και αγροτικών – οι οποίες, πάντως, αποτελούν ιδιαίτερη κατηγορία και δεν καθιστούν οικοδομήσιμα τα γήπεδα, ΣτΕ 4046/2015 7μ., σκ, 28, πλην όσον αφορά ορισμένα ειδικά κτίρια, βλ. άρθρο 1 παρ. 1 περ. α΄ του π. δ/τος της 24-31.5.1985, όπως ισχύει) (ΣτΕ 4391/2009, 2604/2008, 4242/1996, 1652/2004, 2101-2/1987 7μ. κ.ά.). Ενόψει τούτων είχε γίνει δεκτό ότι η ύπαρξη δημοτικής ή κοινοτικής (και αγροτικής) οδού είναι ζήτημα πραγματικό, το οποίο κρίνεται παρεμπιπτόντως από την αρμόδια για την έκδοση οικοδομικής άδειας πολεοδομική υπηρεσία, επιφυλασσομένου του δικαιώματος των ιδιοκτητών των ακινήτων, οι οποίοι θίγονται από την σχετική κρίση, να προσφύγουν στα πολιτικά δικαστήρια προς προστασία των δικαιωμάτων τους (ΣτΕ 3174/2009, 1603, 2604/2008, 1652/2004, 4242/1996, 2101-2/1987 7μ.). Όμως, δεδομένου ότι α) εκ του Συντάγματος προκύπτει, κατά τα εκτεθέντα, υποχρέωση συνολικού σχεδιασμού του οδικού δικτύου, ο οποίος πρέπει να εξειδικεύεται μέχρι το επίπεδο δήμου ή κοινότητας και β) η αναγνώριση, κατάργηση κλπ. δημοτικής ή κοινοτικής οδού έχει σοβαρές συνέπειες, μεταξύ άλλων, ως προς τη δόμηση των παρόδιων ακινήτων και την πολεοδομική και χωροταξική διαρρύθμιση της περιοχής, η επίλυση του ζητήματος της ύπαρξης ή μη δημοτικής ή κοινοτικής οδού δεν μπορεί να επιλύεται κατά περίπτωση, επ’ ευκαιρία συγκεκριμένης υπόθεσης, με κίνδυνο έκδοσης αποσπασματικών και αντιφατικών αποφάσεων, αλλά πρέπει να τέμνεται εγκύρως με την έκδοση πολιτειακής πράξης ανεξαρτήτως του χαρακτήρα της οδού. Διαφορετικό δε είναι το ζήτημα της τυχόν ύπαρξης ιδιωτικών δικαιωμάτων, για τα οποία αρμόδια είναι τα πολιτικά δικαστήρια. Ειδικότερα, η εν λόγω ρύθμιση, δεδομένου ότι συνιστά άσκηση αρμοδιότητας πολεοδομικού σχεδιασμού που δεν έχει εντοπισμένο χαρακτήρα (ΣτΕ 1671, 2790/2014), μπορεί να ενεργείται το πρώτον α) είτε με π.δ. καθορισμού του οδικού δικτύου επιπέδου τουλάχιστον Ο.Τ.Α., κατ’ αναλογία των ισχυόντων επί αναγνωρίσεως εθνικών επαρχιακών οδών (βλ. άρθρα 2 παρ. 3 και 3 παρ. 2 του ν. 3155/1955, αντιστοίχως), εν συνεχεία δε προκειμένου περί εντετοπισμένων ρυθμίσεων, με πράξη του αρμόδιου για τον πολεοδομικό σχεδιασμό οργάνου, πλην αν πρόκειται περί προστατευόμενων περιοχών, οπότε απαιτείται π.δ. κατά τα εκτεθέντα, είτε β) με την ενσωμάτωσή της σε ευρύτερο σχεδιασμό, θεσπιζόμενο με πράξη του αρμόδιου κρατικού οργάνου (πρβλ. ΣτΕ 878/2012). Πάντως, μέχρι την κατά τα ανωτέρω ολοκλήρωση του συνολικού σχεδιασμού του οδικού δικτύου, η οποία πρέπει να λάβει χώρα εντός ευλόγου χρόνου, είναι ανεκτή η κατά περίπτωση αναγνώριση δημοτικών κλπ. οδών με πράξη του κατά περίπτωση αρμόδιου οργάνου πολεοδομικού σχεδιασμού, κατά τις διακρίσεις του ν.

2831/2000 και σύμφωνα με τα κριθέντα με την απόφαση 3661/2005 Ολομ. του Δικαστηρίου. Τέλος, κατά το αυτό μεταβατικό διάστημα, ειδικές αρμοδιότητες εξακολουθούν να ασκούνται κατά τα προβλεπόμενα στις οικείες διατάξεις, όπως λ.χ. η αρμοδιότητα αναγνώρισης δημοτικής ή κοινοτικής οδού κατ' άρθρο 162 παρ. 1 του ΚΒΠΝ (1 του π. δ/τος της 24-31.5.1985), ασκούμενη με την έκδοση πράξης του, κατά τις αμέσως ανωτέρω διακρίσεις, αρμόδιου κατά περίπτωση κρατικού οργάνου, ανάλογα με το αντικείμενο και το εύρος εφαρμογής της, καθώς και η αρμοδιότητα του άρθρου 20 του ν. δ/τος της 17.7.1923, η οποία ασκείται με πράξη του αρμόδιου Υπουργού (ΣτΕ 665/2018 7μ.).

13. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, ιδιοκτήτης κατέθεσε στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αργολίδας την από 18.3.2009 αίτηση για την αναγνώριση της αγροτικής οδού που διέρχεται δυτικά αγροτεμαχίου φερομένου ως ιδιοκτησίας του ιδίου στη θέση "Βίστα", στην εκτός σχεδίου περιοχή του Δημοτικού Διαμερίσματος Κοιλιάδας του Δήμου Κρανιδίου, ως προϋφιστάμενης του έτους 1923. Η αρχή της οδού αυτής, σύμφωνα με τα στοιχεία που προσκόμισε ο ανωτέρω, βρίσκεται εντός των ορίων του οικισμού Κοιλιάδας του Δήμου Κρανιδίου και η κατάληξή της στο δημοτικό (πρώην κοινοτικό) πηγάδι. Η Διεύθυνση ΧΩ.ΠΟ.ΠΕ. της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αργολίδας, αφού έλαβε υπόψη της τα στοιχεία που προσκόμισε ο ανωτέρω ενδιαφερόμενος, μεταξύ δε αυτών τεχνική έκθεση πολιτικού μηχανικού, φωτογραφίες στις οποίες απεικονίζεται η οδός με τη σημερινή της μορφή, συμβολαιογραφικές πράξεις που αφορούν όμορες ιδιοκτησίες χρονολογούμενες από το έτος 1888 έως το 1965, το υπ' αριθ. 1151/20.12.1990 συμβόλαιο διανομής ακινήτων με το συνοδευτικό αυτού διάγραμμα που αφορά όμορη ιδιοκτησία, καθώς και Α/Φ της περιοχής του έτους 1945, στην οποία υποδεικνύεται από τον ανωτέρω μηχανικό η θέση της οδού και του φρέατος, εισηγήθηκε υπέρ της αναγνώρισης της οδού ως προϋφιστάμενης του έτους 1923 από το όριο του οικισμού Κοιλιάδας έως τη θέση του δημοτικού (πρώην κοινοτικού) φρέατος. Στη συνέχεια εκδόθηκε η προσβαλλόμενη υπ' αριθ. 2719/28.6.2010 απόφαση του Νομάρχη Αργολίδας, η οποία δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 12.7.2010 (τ.Α.Α.Π. 270). Η απόφαση επικαλείται στο προοίμιό της τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 20 του ν. δ/τος της 17.7.1923 και του άρθρου 10 του ν. 3212/2003. Κατά της απόφασης αυτής η αιτούσα άσκησε προσφυγή, ισχυριζόμενη ότι δυνάμει του υπ' αριθ. 1151/20.12.1990 συμβολαίου διανομής ακινήτων συμβολαιογράφου Ερμιόνης είναι συγκύρια, συννομέας και συγκάτοχος κατά ποσοστό 105/720 εξ αδιαιρέτου της επίμαχης αγροτικής οδού, η οποία ως εκ τούτου δεν είναι κοινόχρηστη. Η προσφυγή κατατέθηκε στο πρωτόκολλο της Περιφέρειας Πελοποννήσου στις 18.10.2008 (αρ. πρωτ. 34712/17368). Με το υπ' αριθ. 41561/20704/23.12.2010 έγγραφό του ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας Πελοποννήσου ενημέρωσε την αιτούσα ότι η προσφυγή της δεν εξετάστηκε εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας των εξήντα (60) ημερών και, συνεπώς, θεωρείται ως σιωπηρώς απορριφθείσα, εν πάση δε περιπτώσει, είχε ασκηθεί εκπροθέσμως μετά την πάροδο 30 ημερών από τη δημοσίευση της νομαρχιακής απόφασης στην ΕτΚ.

14. Επειδή, όπως προκύπτει από το εκτεθέν ιστορικό, ο Νομάρχης Αργολίδας, ως

όργανο οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού (της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης), αποφάσισε την αναγνώριση αγροτικής οδού ως προϋφισταμένης του έτους 1923, κατ' επίκληση και κατ' εφαρμογήν των διατάξεων της παρ. 4 του άρθρου 20 του ν. δ/τος της 17.7.1923 και του άρθρου 10 του ν. 3212/2003, δηλαδή, με σκοπό να προσδώσει στην οδό αυτή τον χαρακτήρα κοινόχρηστου δρόμου, ο οποίος θα καταστήσει δομήσιμα τα οικόπεδα που έχουν πρόσωπο στον κοινόχρηστο αυτό χώρο, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 1 περ. α' του π. δ/τος της 24-31.5.1985, όπως η περ. α' αντικαταστάθηκε με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 3212/2003. Με τα δεδομένα, όμως αυτά, ο Νομάρχης αναρμοδίως προέβη στην αναγνώριση της επίδικης οδού ως προϋφισταμένης του έτους 1923, διότι η σχετική αρμοδιότητα πρέπει να ασκείται, κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, με πράξη του αρμόδιου για τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό κρατικού οργάνου. Επομένως, για τον λόγο αυτόν, η κρινόμενη αίτηση ακυρώσεως πρέπει να γίνει δεκτή, να ακυρωθούν η προσβαλλόμενη νομαρχιακή απόφαση, όπως και η σιωπηρή απόρριψη από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας της Πελοποννήσου της από 18.10.2010 προσφυγής της αιτούσας κατά της ως άνω νομαρχιακής απόφασης και να απορριφθεί η παρέμβαση.